

联邦制下国外地方财政及其困境比较分析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月22日 邵青 张强

摘要：公共产品供给是政府的基本职能之一，政府间在公共产品供给上有着较明确的分工，而财政是政府履行职能的核心要素，财政联邦制成为各国处理政府间财政关系的准则之一。在比较分析美国、加拿大、德国地方财政的事权支出、收入构成及预算管理体制基础上，对当前各国地方财政的困境及趋向作出分析。

关键词：财政联邦制；地方政府；财政困境

公共财政理论认为，根据受益范围可将公共产品分为全国性的和地方性的，后者由地方政府负责提供符合公平与效率原则，财政联邦制成为各国处理政府间财政关系的重要准则之一。政府间事权财权明确划分、地方政府负责地方性公共产品和服务的供给、拥有较为固定的财政收入来源、地方财政拥有相对独立性是财政联邦制的基本要求。本文在比较分析同为联邦制的美国、加拿大、德国地方政府财政事权支出、收入构成及预算管理体制的基础上，对当前各国地方财政困境及趋向作出分析。

一、地方财政收支预算管理体制分析

（一）地方财政事权支出比较分析

财政是政府活动的核心要素，政府提供公共服务的过程就是一个财政支出的过程，为这些公共服务筹集资金的过程就是一个财政收入的过程，而相关决策过程就是一个财政预算过程。联邦制国家地方政府指联邦成员单位以下的政府单位。美、加两国地方政府的概念较宽泛，主要为县、市、乡镇、村、学区、特别区等；德国地方政府单位主要为乡（市）镇和县级政府。

在事权支出上，各国政府间有着较明确的界定。依据公共产品的受益范围原则和职能下放原则，地方政府通常负责提供与居民生活密切相关的地方性公共产品和服务。美国地方政府的支出主要为教育支出；各种公共福利、住房和社区服务设施、娱乐文化；公共秩序和安全的警察、消防和交通通讯支出；政府人员工资福利支出。以1998年为例，地方政府支出结构为教育43.3%，安全保障11%、医疗卫生8.9%、社会服务和福利7.8%、交通6.0%、一般公共服务5.7%、文化娱乐3.4%、住房2.0%，总体上地方支出占整个政府支出的1/4。加拿大地方政府支出主要为教育、警察、消防、社会服务、交通通讯、地方公路、环境公园、资源保护、娱乐休闲与文化等，在支出构成中，教育40%、交通通讯11%、公共秩序和安全9%、一般支出6%、社会服务6%、环境9%、娱乐文化7%，而住房、债务利息、其他支出约为2%—3%，健康支出为1.5%。德国地方政府支出主要为地方行政事务及行政管理、地方公路建设和公共交通事务、水电和能源供应、科学文化和教育事业、住宅建设和城市发展规划、卫生和医疗保健、地方公共秩序管理等支出。德国地方政府的财政支出由社会服务所主导，

在1996年，地方政府1/4的支出用于社会保障和服务、其次是用于医疗卫生和教育（14.5%和13.0%）、住宅15.3%、交通6.0%、文化娱乐5.7%、治安3.4%。近年来，地方政府支出中社会服务支出处于增长之中，而基础设施建设投资却有所减少。

上述分析可见地方政府主要承担基础教育、社会服务、公共安全、医疗卫生、基础设施建设、文化娱乐等方面的支出，但不同国家地方政府在支出结构上呈现多样性。美国、加拿大地方政府支出中教育支出比重较大，而德国地方政府支出注重社会服务和基础设施建设。不能因差异性的存在而断定不同支出结构的优劣，重要的是基于当地居民的需求及公共产品的特性而体现出不同支出结构的绩效水平。

（二）地方财政收入构成比较分析

财政联邦制下，地方政府有其较为稳定的财政收入，主要包括税收收入、转移支付、使用者付费及地方债券为主的其它收入。但在不同的政治经济文化背景下，地方政府的收入构成有所差异。

1. 税收收入在税收收入构成中，美国、加拿大地方政府形成了以财产税为主体的税收体系，政府间税收管理权限较独立，而德国地方政府的税收来源主要为来自联邦政府和州政府的税收共享，在税收管理权限上受到上级政府的严格控制。征收不动产税（财产税）在北美有着悠久的历史，财产税年度内依据对土地和建筑物的估价而确定税率进行征收，是美、加两国地方政府税收收入中的主要来源，甚至是许多地方政府唯一的税收来源。以财产税为主的税收收入在两国地方收入中约占40%。德国地方政府的税收收入约占地方财政收入的35%，主要包括自19世纪以来开征财政的土地税和工商业税、1969年开始分享联邦政府15%的所得税和1998年开始分享的部分增值税。近年来，工商业税所占比重下降，更多的来自政府间的税收分享。

2. 转移支付

地方政府的转移支付来自联邦政府和州政府的补助金，是地方政府收入的重要来源，其在美、加地方政府收入构成中分别约占30%、40%。在美、加两国，来自联邦政府的补助较少且用于特定项目，如教育、城市发展、交通等，主要转移支付来自州（省）政府。在补助形式上，分为无限制条件的一般补助和有限制条件的特殊目的补助。在加拿大，伴随20世纪初地方政府开支的不断增长和不动产税的日益匮乏，省级政府开始向地方政府提供各种各样的拨款，其中大多是附带条件的拨款。德国地方政府转移支付包括联邦和州政府预算中对地方的分配及财政拨款，财政拨款作为直接补助，约占地方收入的27%。

3. 其它收入

其它收入主要包括费收入、发行地方债券等，在财政困境压力下，其往往成为地方政府增加收入的重要手段。费收入主要是那些自愿使用地方政府提供的公共物品而受益的公众所支付的费用，供电费、水费、下水道使用费、道路桥梁收费、公园门票、运动设施使用费等。在美、加、德三国，来自使用者付费的财政收入近年来一直处于上升状态，如加拿大使用费收入，从1965年占市政府收入的6.5%到1980年占12.2%，到2000年增长到21.3%。在美国地方政府依据联邦宪法可以发行债券为经济建设筹集资金，弥补其财政资金的不足，短期内通过债券可平衡财政收支，长期内可为收费道路和桥梁的建设筹集资金并通过使用者付费的方式来偿付。而加拿大和德国地方政府发行债券则受

到省（州）政府的严格限制且只能用于基础设施建设投资。近年来德国地方政府为缓解财政危机，出售地方资产以及公共事业中地方政府所有和经营的企业的事例不断增长，其占地方收入中的比重由20世纪80年代的3%上升到90年代末的5%。

上述分析可见，财产税在美、加两国地方政府收入中所占比重较大，政府间分税制较彻底，而德国地方政府的收入中来自上级政府的税收共享比重较大；转移支付是地方政府收入的重要来源，用于平衡政府间横向和纵向财政的非均衡，同时通过转移支付也达到了对地方政府的监督管理；发行地方债券要受到较严格的限制；而提供具有准公共产品性质的物品和服务，通过使用者付费来支付成本和提高效率，成为地方政府一项重要的收入来源，特别在地方面临其他收入削减时。

（三）地方财政预算管理体制分析

财政联邦制是美、加、德三国处理政府间财政关系的重要准则，具体到预算管理体制上，各国政府间均为独立的三级预算，地方政府在上级政府的监督下，依据法律制定预算。在预算制定过程中，议会发挥着重要的作用，其对预算审议通过有决定权，预算通过后成为法律性文件。从预算制定到完成都有一套明确的程序，保证预算的可执行性，地方政府各项活动的开展都严格依据于预算，要求收支平衡且受到多方监督，地方预算的编制、执行和监督运作的绩效反映了政府的绩效水平、提供公共服务的能力和持续性以及法制化水平。

二、当前各国地方财政困境及其趋向

公共物品的非排他性、非竞争性和外部性，使得政府成为此类物品的供给者，其供给的过程就是政府财政运作的过程，其逻辑可表述为：公众的公共物品需求导致政府供给，政府的供给需要财政支出，为满足支出又必须从公众那获取财政收入，对这一过程的管理就产生了包括预算、税收、转移支付等财政管理体制。财政联邦制下，政府间在财政支出、收入和预算上都是相对独立的，上述三国政府间在事权支出和收入划分上是比较明确的，地方政府的支出常为与居民生活密切相关的项目，收入主要来自税收收入、转移支付、费收入及借贷收入等，地方政府承担的支出较联邦政府多，而收入则较联邦政府少，因此通过政府间转移支付来实现地方财政的收支平衡。然而，随着经济社会的发展，政府间关系发生着不断的变化，地方政府财政困境成为各国面临的普遍问题。通过对美、加、德三国地方政府财政困境的分析，试图显现导致地方财政困境的共因及趋向。

（一）美国地方财政的困境

对于美国地方政府来说，财产税一直是其重要的财政收入来源，而财产的价值是随着当地供给和需求的变化而变化的，而不仅仅是随着收入的变化而变化，地方政府在税收体制中反应能力最弱。而随着经济的发展，地方的支出和税收都急剧增长。一方面，由于联邦政府财政赤字增加，经常在宪法和法律上限制开支赤字的州和地方政府，尽管通过增加税基和提高税率一定程度增加了收入，但遭到巨大而普遍反对。州政府也在法律上限制州政府和地方政府开支，紧缩开支。对于地方政府来说主要是对财产税税率或征收的限制，迫使地方政府如果想扩大在其社区内的开支就必须求助于使用者付费制度。另一方面，由于赤字，联邦政府减少了对地方政府的转移支付，使得地方财政面临极其困难的局面。

（二）加拿大地方财政的困境

近年来，一系列问题导致地方财政危机的出现：收入分配上：（1）在公共财政系统内，与联邦和省级政府相比，地方政府没有充足的收入来源。财产税作为地方税收的惟一来源，近年来受到省级政府的渗透，特别是在教育领域，而且省开始将财产税用于提供省级政府的其它服务上；（2）地方收入增长缓慢，1991—2001年间，地方政府的收入仅增长了14%，而联邦和省级政府的收入分别增长了38%和30%；（3）短期内地方政府开辟新的税源遭到纳税人的强烈反对。支出上：（1）在省级政府财政困境下，省将过去由其提供的服务下放给地方政府，而没有相应的财政支持，转移支付减少，造成地方政府的事权和财权不统一；（2）不断增长的地方支出需求，特别是加拿大正经历着快速城市化以及伴随城市化扩张而来的昂贵的服务需求，这种增长要求对基础设施（如道路、桥梁、供水和污水处理设施、固体垃圾处理设施、图书馆、体育场等）进行投资，对现有已老化许多基础设施需进行重建。地方政府可能倾向于增加使用费收入，并试图同省级政府及联邦政府达成分享有关税收收入的协议，但依赖加大转移支付会受到上级政府自身财政状况的限制，也将使得地方政府受到上级政府更多的约束，这与传统的地方自治会产生张力。目前，改革仍在继续中。

（三）德国地方财政的困境

德国地方政府自20世纪90年代以来，政府收支间差距空前扩大，一系列的问题导致地方财政面临着严重危机：德国持续的经济不景气导致了地方税收的缩减；（2）越来越多的长期失业且未能被纳入失业保险的人诉诸社会救助体系并最终求助于地方政府，地方政府负责的幼儿园教育和改善地方小学教学设施，使得地方政府支出剧增；（3）东西德国统一过程中长期庞大的开销，尤其是目前仍在继续的从西德到东德的资金流动，导致公共财政的持续紧张，包括地方政府的财政。地方政府为了化解财政危机开始全面缩减开支，如引进新公共管理理念和制度、裁减人员、出售地方政府的资产、缩减那些非法定义务领域的支出（博物馆、剧院）等。尽管如此，目前德国地方政府的财政危机并没有从根本上得到化解。

通过对美、加、德地方财政困境的分析可见，导致地方财政困境的因素可从税收划分、分权化中的事权下放、转移支付、民众需求以及经济的发展等方面分析。就地方政府的税收收入而言，财政联邦主义下地方政府的税收收入主要来源于财产税，尤其是美国、加拿大，但财产税的税收弹性缺乏、对财产的估价较难，且近年来上级政府开始渗透财产税领域（加拿大），从而使得地方政府的税收收入变化较大；政府间事权财权明确界定且相统一是财政联邦制基本要求，然而，20世纪80年代以来政府间的分权化改革，使得很多过去由上级政府履行的职能下移给地方政府，而财权却没有及时的下移，造成地方政府事权财权不统一；虽然欧美发达国家法制化水平高，但在转移支付制度中上级政府占据主动性，地方处于被动地位，上级财政紧缩的状况下会减少对地方政府的转移支付，也促使地方财政困境的发生；同时民众的需求会不断的增加而又不愿意提高税收、经济的发展状况也制约着地方财政的发展，地方政府面对日益增长的财政支出，在上级政府缩减转移支付时，倾向于增加使用者收费，但长期内并不能从根本上解决这一问题。因此，对于地方政府财政困境的产生应作出客观全面的分析，在化解地方政府财政困境问题上政府间应进行广泛的协调，结合本国的政治历史文化传统和经济发展因素，从制度、体制和政策层面上采取多种措施，而这又需要不断的实践过程。

参考文献：

[1] 杜莉. 城市财政学[M]. 上海：复旦大学出版社，2006.

- [2] 沙安文. 地方政府与地方财政建设[M] . 北京: 中信出版社, 2005.
- [3] 许正中等. 财政分权——理论基础与实践[M] . 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [4] [加] 理查德·廷德尔. 加拿大地方政府[M] . 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [5] [美] 文森特·奥斯特罗姆等. 美国地方政府[M] . 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [6] [德] 赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政[M] . 北京: 北京大学出版社, 2005.

文章来源: 铜陵学院学报 (责任编辑: XL)